

Transparencia de los mercados y competitividad: Zonas de riesgo y tolerancia a la corrupción de menor escala vinculada a la actividad económica de la MIPyME

Hugo López

El presente artículo es una revisión y una síntesis del informe de investigación presentado por el autor a Transparencia Internacional en junio de 2004.

Introducción

Promover la cooperación horizontal entre las empresas y mejorar la inserción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPyME) en las cadenas productivas favorece la transferencia de tecnología y mejora la calidad de los productos que se elaboran en el país. Además, con el aumento de la presión competitiva que esta dinámica genera se elevan los estándares nacionales de calidad y se mejora la capacidad de inserción de los productos salvadoreños en el mercado regional e internacional.

Alcanzar estos objetivos significa también combatir y eliminar los obstáculos que enfrentan las empresas para mejorar su desempeño competitivo. Bajo esta perspectiva, el presente estudio pretende contribuir a dicho objetivo, en la medida que explora los obstáculos que genera la

corrupción de menor escala en el desempeño competitivo de la MIPyME y en la transparencia de los mercados.

La “corrupción” y la manera de combatirla se viene estudiando y trabajando desde hace ya algunos años. Los esfuerzos emprendidos por diferentes actores han logrado convertir el tema en un componente fundamental de las agendas de gobierno, organismos internacionales, agencias de cooperación, gremios empresariales, organizaciones sociales y foros académicos. El fenómeno se aborda desde diversas perspectivas, pero la atención se concentra en la llamada “gran corrupción”, como la corrupción política y la captura del Estado¹; y muy poco en la “corrupción de menor escala”, es decir, aquella que el ciudadano enfrenta diariamente y le afecta de manera directa.

El estudio sobre la gran corrupción fija su

atención en el Estado, al poner el énfasis en los abusos que cometen o vinculan a funcionarios que han sido corrompidos o han abusado, ellos mismos, del poder que la administración pública les confía; el estudio de la corrupción de menor escala fija su atención en las relaciones cotidianas, en particular, en las relaciones de intercambio donde hay abusos y trampas que impactan la actividad económica, afectando la credibilidad, la confianza, el desempeño de los mercados y de la institucionalidad vinculada. Cabe destacar que este tipo de corrupción aparece no sólo en las relaciones que involucran a instancias del Estado, sino también en las relaciones que se crean entre los agentes económicos.

La pequeña corrupción o corrupción de menor escala, por la frecuencia con que aparece, muy fácilmente nos acostum-

bra a tolerarla y aceptarla como parte de la dinámica de todos los días; sobre todo, cuando la impunidad se encarga de hacerla invisible porque nos toca vivir con ella y a cada quien enfrentarla como puede. De esta forma, pasa desapercibida cuando se trata de crear o fortalecer la institucionalidad para combatir y erradicar la corrupción.

Por otro lado, la confusión y el mal uso que

se hace del término corrupción en la opinión pública, así como la imprecisión del concepto en la que caen muchas investigaciones, nos imponen la necesidad, en este ejercicio, de aclarar el concepto y abordaje que se adopta para evitar caer en un enfoque estrecho que reduzca su ámbito de acción, limite su comprensión, sus manifestaciones e impactos, y nos impida encontrar y dimensionar soluciones desde una

perspectiva integral. Así por ejemplo, existe la percepción equivocada y muy difundida de un impacto positivo o correctivo que puede generar la corrupción, al ser vista como un mecanismo para superar ineficiencias del Estado y del mercado.

Hechas estas observaciones, la investigación fija su atención en la pequeña corrupción, asociada a la actividad económica y los mercados, con el propósito de estudiar el impacto que produce, en

La investigación fija su atención en la pequeña corrupción, asociada a la actividad económica y los mercados, con el propósito de estudiar el impacto que produce, en particular, en los segmentos empresariales más expuestos y desprotegidos.

particular, en los segmentos empresariales más expuestos y desprotegidos. Muy probablemente, más de una vez hemos pagado u oído pagar cobros indebidos en la prestación de servicios básicos como agua, electricidad o telefonía; más de una vez habremos tenido que pagar o nos dimos cuenta de pagos para agilizar un trámite en la administración pública; más de alguna vez, hemos querido cambiar un producto que no

sirve o recuperar nuestro dinero sin lograrlo, por el abuso de poder que ejercen algunos proveedores en el mercado, debido a la falta de reclamo o de control y/o supervisión de calidad, porque igual venden, trasladando al consumidor el costo de adquirir un bien de mala calidad. Algunos almacenes llegan al extremo de marcar en la factura de compra “no se admiten devoluciones” y en la menor oportunidad aprovechan para vender productos que no tienen la calidad anunciada.

I. La corrupción vinculada a la actividad económica de la MIPyME en El Salvador

La investigación indaga sobre la existencia y las características de la corrupción en las relaciones que crea y se desenvuelve la actividad económica de la MIPyME. El objetivo es estudiar el efecto e impacto que produce en la economía, y de esta manera motivar un debate amplio entre actores claves que contribuya a identificar líneas de acción para eliminar los obstáculos que la corrupción genera en su desempeño productivo.

Este trabajo se interesa en estudiar la

Se interesa en la calidad de las relaciones que establecen las empresas de la MIPyME entre sí, con la gran empresa, con las instituciones del Estado, y con sus trabajadores; además, en el impacto que en ellas pueden producir las relaciones entre la gran empresa y el Estado, con el fin de detectar zonas de riesgo de corrupción asociadas a la actividad productiva.

corrupción que enfrentan empresarios y empresarias en sus relaciones económicas cotidianas. Dicho de otra forma, se interesa en la calidad de las relaciones que establecen las empresas de la MIPyME entre sí, con la gran empresa, con las instituciones del Estado, y con sus trabajadores; además, en el impacto que en ellas pueden producir las relaciones entre la gran empresa y el Estado, con el fin de detectar zonas de riesgo de corrupción asociadas a la actividad productiva.

La pregunta clave y guía de la investigación puede

formularse de la siguiente manera: ¿Cómo la corrupción de menor escala distorsiona la actividad económica en la que se desenvuelve y crea la MIPyME impactando su desarrollo y el del país?

Por tratarse de un tema relativamente poco investigado en la región centroamericana, esta contribución invierte en la construcción de un concepto de corrupción y un enfoque de trabajo lo más específico a la realidad en la que se desempeña la MIPyME, y que a continuación se presenta.

II. Abordaje metodológico

II.1. El concepto

La corrupción de menor escala vinculada a la actividad de la MIPyME se define como aquellas distorsiones en las relaciones de intercambio, provocadas y/o aprovechadas por el abuso de poder en el mercado y/o el Estado en detrimento del bien común, en particular de la MIPyME.

Estas distorsiones se producen a lo largo de las cadenas productivas, afectando tanto las transacciones que ocurren entre y dentro de las empresas, así como con la diversidad de actores públicos o privados con quienes se relacionan en el mercado. Este último, visto desde su contenido de bien público, por sus características no excluyentes que lo hacen disponible para todos los participantes, no sólo es el lugar que junta oferta y demanda para fijar precios y cantidades, sino también el lugar que convoca la participación de instituciones complejas –por ejemplo, de supervisión y vigilancia–, sujetas a normas, acuerdos y leyes que surgen por la necesidad que tienen los individuos de conciliar las opciones individuales egoístas con las elecciones sociales maximizadoras del bienestar social. El comportamiento racional y egoísta de los

individuos está constreñido por la necesidad de distribuir los costos y beneficios asociados a todo proceso de intercambio. La corrupción de menor escala se produce entre empresarios, funcionarios públicos y ciudadanos al distorsionar los trámites, disfrazar los costos o propiciar relaciones abusivas de poder para obtener ganancias no justificadas².

La corrupción de menor escala vinculada a la actividad de la MIPyME se define como aquellas distorsiones en las relaciones de intercambio, provocadas y/o aprovechadas por el abuso de poder en el mercado y/o el Estado en detrimento del bien común, en particular de la MIPyME.

Por lo tanto, abordar la corrupción de pequeña escala asociada al desempeño de la MIPyME es analizar los comportamientos-trampa que observamos diariamente en la actividad económica.

Desde esta perspectiva, la corrupción de menor escala constituye un obstáculo para el desarrollo competitivo de la MIPyME en un país caracterizado por una institucionalidad pública y de mercado muy débil y muy expuesta al abuso.

Este abordaje coincide con la preocupación de algunas instituciones sobre la necesidad de identificar formas y mecanismos nuevos que mejoren el impacto de los programas de apoyo a las empresas MIPyME. Porque contribuir al desarrollo de un mercado de servicios técnicos –financieros y de desarrollo empresarial– no es suficiente para resolver la problemática de inserción pro-

ductiva que enfrenta este importante segmento empresarial³.

II. 2. El enfoque

El estudio adopta el enfoque de Competitividad Sistémica (CS)⁴, según el cual el desempeño de un país depende de la interacción dinámica que se establece entre actores claves en cuatro niveles de competitividad estrechamente relacionados entre sí:

El nivel meta, donde se establecen los consensos nacionales para la construcción de un patrón organizativo de la sociedad, de tal forma que su desempeño determina la capacidad que tiene una sociedad y su institucionalidad para lograr acuerdos sobre su desarrollo.

El nivel macro, es el espacio de articulación para el manejo de las políticas que garantizan la estabilidad económica y funcionamiento del sistema. Su desempeño determina la capacidad para establecer y garantizar la igualdad de condiciones y oportunidades a todos los participantes en la actividad productiva, asegurando el funcionamiento del mercado, la libre competencia y la presión por el mejor desempeño competitivo. El nivel meso, es el espacio de políticas selectivas

y específicas. Este involucra a instituciones de interés privado y público⁵, participando en la provisión de bienes o servicios de carácter público, que en su articulación conforman un espacio de competitividad situado entre el nivel macro y el nivel micro. El diseño de este espacio es el resultado de la interacción entre actores y no el resultado de la acción del Estado, las empresas o las instituciones intermedias en forma independiente. Es, además, el lugar donde confluyen factores definidos en los otros tres niveles, por lo que puede ser visto como el mercado de servicios públicos, donde se construye la oferta y la demanda y la institucionalidad más adecuada para su provisión y asignación.

El nivel micro, es el mercado, donde se realiza el intercambio entre empresarios y consumidores a lo largo de las cadenas productivas. En esta dimensión se analiza la calidad de las relaciones inter e intra empresas y los consumidores.

La Competitividad Sistémica describe encadenamientos de actores, instituciones y políticas que se influyen mutuamente a través de múltiples mecanismos de articulación y retroalimentación en los cuatro niveles, alcanzando en su totalidad un cierto grado de coherencia o sistema de

**El estudio adopta el
enfoque de
Competitividad
Sistémica (CS)⁴, según
el cual el desempeño
de un país depende de
la interacción dinámica
que se establece entre
actores claves en
cuatro niveles de
competitividad
estrechamente
relacionados entre sí.**

competitividad. Así, por ejemplo, la competitividad de las empresas esta determinada por el sistema nacional de competitividad, creado por la interacción de actores en y entre los cuatro niveles, determinando un conjunto de valores que reproducen y garantizan el funcionamiento del sistema.

II.3. Eje y factores de análisis

La adopción de este enfoque permite centrar la atención en las relaciones de intercambio que se producen en el mercado, al dimensionar las distorsiones abusivas provocadas a lo largo de las cadenas productivas entre agentes económicos (nivel micro). Desde este nivel se dimensiona el impacto que produce la corrupción cuando vincula a instituciones del Estado y a otros actores ubicados en los demás niveles de competitividad vinculados con momentos específicos de la cadena, o cuando agentes privados desde el nivel micro aprovechan estos vacíos.

II.3.1. Eje de análisis

Con este interés se tomó como eje de análisis el estudio de cadenas productivas específicas, en las que tiene participación importante la MIPyME. Se entiende por cadena productiva la sucesión de relaciones de intercambio y procesos de transformación o creación de valor que se van agregando hasta la realización y distribución de un bien final.

Así, la cadena se eslabona entre el proveedor del insumo primario y el consumidor del bien final.

El análisis de la cadena se realiza separando tres momentos o fases, los mismos que realiza una unidad económica o empresa: provisión, transformación y distribución. Este análisis permite estudiar la calidad y desempeño de las vinculaciones y funciones específicas de los diferentes agentes y actores involucrados.

La fase de Provisión: comprende los procesos de transformación y relaciones de intercambio intermedios que se realizan entre agentes desde la provisión materia prima hasta la adquisición del insumo para la elaboración o producción del bien final. En esta fase se evalúan las relaciones de intercambio a nivel de: la provisión de insumos primarios; de equipo y maquinaria; de insumos básicos (agua, energía eléctrica y telefonía); de servicios financieros y de servicios de desarrollo empresarial.

La fase de Transformación: comprende el proceso de transformación al que son sometidos todos los insumos tangibles e intangibles para la elaboración del bien final. En

Se tomó como eje de análisis el estudio de cadenas productivas específicas, en las que tiene participación importante la MIPyME.

esta fase se evalúan: las relaciones entre el fabricante y sus trabajadores; las relaciones relativas a la calidad del producto y los procesos de transformación; las relaciones de competencia o cooperación con otros fabricantes;

la innovación y la tecnología.

La fase de Distribución: incluye las relaciones de intercambio que se establecen en la comercialización y venta hasta que llega al consumidor del bien final. En esta fase se evalúan las relaciones de intercambio en: el mercado externo, el mercado interno; y las compras del Estado.

II.3.2. Factores de Análisis

Definida la cadena de valor como eje, tres son los factores que se analizan:

- *Las relaciones inter-empresariales:* son las relaciones de intercambio que se producen entre empresas involucradas en la cadena.
- *Las relaciones intra-empresariales:* son las relaciones dentro de la empresa. Por ejemplo, con los trabajadores, la organización de la producción y el control de calidad, entre otras.
- *Las relaciones con el entorno (público y privado):* son las relaciones entre la empresa y la institucionalidad pública o privada que se producen en los diferentes momentos de la cadena.

La selección de la cadena y las relaciones

La selección de la cadena y las relaciones entre los actores involucrados, permiten identificar los abusos o actos de corrupción que se producen en momentos específicos y evaluar el impacto que provocan a lo largo de ella, hacia delante y/o hacia atrás.

entre los actores involucrados, permiten identificar los abusos o actos de corrupción que se producen en momentos específicos y evaluar el impacto que provocan a lo largo de ella, hacia delante y/o hacia atrás.

II.3.3. Vinculaciones con el Estado

Cuando un monopolio u oligopolio nacional se beneficia de una medida de protección que elimina por ley la competencia procedente de otros países, como fue durante

muchos años el caso de los molinos de harina de trigo en el país, el abuso no sólo se evidencia en la cadena del pan o nivel micro. Este involucra a actores o instituciones públicas en el nivel macro e impacta los cuatro niveles de competitividad en detrimento de los demás empresarios y consumidores involucrados en la actividad económica.

Esta es una muestra de que la institucionalidad del Estado se vincula con las empresas en los diferentes momentos de la cadena productiva, a través de distintas instancias con roles y funciones diversas, en los diferentes niveles de competitividad: micro, meso, macro y meta. La participación del Estado en la actividad productiva responde a cuatro funciones básicas: a)

establecer las reglas del juego de la actividad económica, con la creación de un marco jurídico legal; b) proveer servicios, supervisar los mercados, promover entornos favorables para la actividad productiva y conciliar en los conflictos entre y dentro de las empresas, y con los consumidores; c) coleccionar fondos de las empresas y los productos para asegurar el funcionamiento del sistema y del mismo Estado; y d) asegurar y garantizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones contraídas en la actividad económica, a través del sistema judicial.

Así, el Estado interviene como proveedor de insumos básicos en el nivel micro, como supervisor de diferentes mercados con características específicas en el nivel meso y macro, autorizando licencias y certificando la calidad de los productos que se comercian en el mercado. Aparece como mediador de conflictos entre trabajadores y patronos, como responsable de vigilar el cumplimiento de los contratos y sancionar por su incumplimiento.

Por otro lado, existen interacciones de acto-

res (públicos y privados) que conforman sistemas institucionales especializados de entorno que deben ser considerados en el análisis, tales como: el sistema nacional de la calidad, el sistema nacional de formación

profesional, el sistema nacional de protección al consumidor, entre otros.

Por lo tanto, el estudio no se limita a identificar comportamientos individuales, sino también estructuras económicas y de la sociedad, susceptibles de tolerar, institucionalizar y/o promover valores que reproducen la corrupción.

El abordaje de la corrupción de pequeña escala distingue en las relaciones de intercambio o en las vinculaciones con el entorno, el segmento empresarial para poder indagar o explorar el impacto distinto que tiene la corrupción en cada uno, en particular en la MIPyME.

II.3.4. La construcción de zonas de riesgo

Una vez realizado el análisis de cadena desde la perspectiva de la calidad de las relaciones de intercambio y de los vínculos con el Estado, el análisis llevó a identificar

El Estado interviene como proveedor de insumos básicos en el nivel micro, como supervisor de diferentes mercados con características específicas en el nivel meso y macro, autorizando licencias y certificando la calidad de los productos que se comercian en el mercado. Aparece como mediador de conflictos entre trabajadores y patronos, como responsable de vigilar el cumplimiento de los contratos y sancionar por su incumplimiento.

zonas de riesgo de la corrupción, ya sea en la provisión, la transformación o la distribución. Esto permitió ubicar si la corrupción se sitúa a nivel de los insumos primarios, servicios básicos, en la calidad del producto o proceso de transformación o en los mecanismos de comercialización y distribución de los productos intermedios y finales que se elaboran en la cadena.

Una zona de riesgo se define como una zona de distorsiones susceptible de abusos por parte de agentes económicos (productores y consumidores) y/o funcionarios públicos que pueden sacar provecho propio o particular en detrimento del bien común y el mercado.

II.3.5. El mapa de riesgo

Las zonas de riesgo identificadas constituyen el mapa de riesgo de la cadena, este permite: a) situar las zonas de riesgo en las relaciones de intercambio y en los vínculos con la institucionalidad del Estado, a lo largo de la cadena. b) Identificar cómo estas zonas impactan o se pueden relacionar; en la medida que la cadena es un proceso de agregación de valor una zona de riesgo puede impactar hacia delante o hacia atrás de la cadena. Por ejemplo, al adulterar la calidad de un insumo primario no solo se abusa

de la empresa a quien se lo vende sino también de la falta de institucionalidad de mercado –incapaz de identificar tales abusos– daña la calidad de los productos que se elaboran hacia adelante de la cadena hasta el producto final, y puede afectar los mismos procesos de transformación a los que es sometido el insumo adulterado, más horas de trabajo, más defectos o imperfecciones en la calidad. c) Permite identificar cómo las zonas de riesgo impactan los segmentos del agregado MIPyME involucrados en la cadena. d) Permite comparar zonas de riesgo asociadas a diferentes cadenas e identificar características o impactos comunes, por ejemplo, zonas de riesgo asociadas a los servicios básicos que utilizan casi todas las cadenas productivas. e) Permite distinguir en los procesos de la cadena zonas de riesgo según actores que relaciona en los diferentes niveles de competitividad sistémica,

y f) permite clasificar las zonas identificadas según el grado de riesgo por el impacto económico que produce, para construir una especie de semáforo que nos dé cuenta de las zonas de mayor y menor riesgo.

III. Ocho casos de estudio

Los casos de estudio se seleccionaron en función de cuatro criterios base:

- Importante participación de la MIPyME.

Una zona de riesgo se define como una zona de distorsiones susceptible de abusos por parte de agentes económicos (productores y consumidores) y/o funcionarios públicos que pueden sacar provecho propio o particular en detrimento del bien común y el mercado.

- Importancia de los encadenamientos productivos que generan las cadenas a seleccionar.
- Importancia del producto en la canasta de consumo familiar y en las cadenas de distribución de frutas y hortalizas del país.
- Importancia del modelo en la provisión de servicios de desarrollo empresarial para la MIPyME.

En función de estos criterios se seleccionaron ocho casos: panaderías, calzado, confección, productos lácteos, comercialización del tomate, ventas ambulantes, compras del estado y el Fondo de Asistencia Técnica (FAT). De estos ocho casos en este artículo se presenta el caso de la comercialización del tomate, por ser una de las hortalizas de mayor consumo en el país.

IV. Metodología de recolección de información

Para la recolección de información se desarrolló una metodología cualitativa que combinó distintos medios, técnicas e instrumentos, según las cadenas estudiadas que pueden clasificarse en tres grupos: a) reconstrucción dinámica de las cadenas con base en información secundaria y entrevistas con informantes claves involucrados en

En la Tiendona transita la mayor parte del tomate consumido en el país, del cual se importa alrededor del 90%. Debido a su valor nutritivo y a su consumo⁷ es uno de los principales giros comercializados en este mercado.

los ocho casos; b) entrevista estructurada semi-abierta, realizada con 80 empresarios de calzado, confección, panadería y productos lácteos; c) investigación periodística en el caso del tomate, ventas ambulantes y compras del estado (observación directa y entrevistas no estructuradas con informantes claves).

V. El caso de la comercialización del tomate

En El Salvador gran parte del comercio de frutas y hortalizas se realiza en los mercados municipales. “La Tiendona” es el mercado donde se fijan los precios mayoristas del tomate que se coloca en todo el país. El comercio al por menor se realiza en los mercados municipales, aunque una parte cada vez más grande se coloca en los supermercados, quienes también se abastecen, entre otros, de los mayoristas-importadores de la Tiendona⁶.

En la Tiendona transita la mayor parte del tomate consumido en el país, del cual se importa alrededor del 90%. Debido a su valor nutritivo y a su consumo⁷ es uno de los principales giros comercializados en este mercado.

Existen dos categorías de tomate: de ensalada y de cocina. El primero tiene un precio

mayor, pero los volúmenes de producción, importación y consumo son menores. El tomate de cocina tiene un ciclo vegetativo de 90 a 120 días y existe en variedades diferentes: Santa Cruz, Bute, Sheriff, Pete, Cannel, Sinaloa, Silverado, entre otras.

El consumo nacional de tomate fresco es cubierto principalmente por importaciones procedentes de Guatemala y Honduras, el resto por una producción nacional, principalmente de temporada⁸, todavía muy variable y pequeña. La cadena del tomate incluye, empresas productoras de jugos y salsas, algunas importando tomate en conserva procedente de países fuera de la región centroamericana. Desde el año pasado, una empresa de origen israelita, “Rizkkalla”, instalada en la zona franca “El Pipil”, exporta tomate hidropónico de ensalada para Canadá, aprovechando el Sistema Generalizado de Preferencias que ese país ha acordado con El Salvador y el ingreso posible al mercado de Estados Unidos por la oportunidad que abre la reciente firma y ratificación por parte del gobierno salvadoreño del Tratado de Libre Comercio (TLC) con ese país.

Las estructuras de mercado que carac-

terizan la cadena de tomate, particularmente en los circuitos de distribución o comercialización al por mayor y menor, presentan distorsiones importantes que afectan al productor y al consumidor nacional, favoreciendo el cartel de mayoristas-importadores y las cadenas de supermercados. Debido, entre otros, a: 1) el abuso de poder

Las estructuras de mercado que caracterizan la cadena de tomate, particularmente en los circuitos de distribución o comercialización al por mayor y menor, presentan distorsiones importantes que afectan al productor y al consumidor nacional, favoreciendo el cartel de mayoristas-importadores y las cadenas de supermercados.

que ejercen algunos agentes en la comercialización, con prácticas desleales y anticompetitivas como la reducción de precios en forma concertada para impedir el ingreso de producto nacional en la Tiendona (Lechevalier, 1997); 2) la debilidad institucional del mercado y del entorno a lo largo de la cadena, en lo relativo a calidad y tratamiento del producto, falta de condiciones de higiene y salubridad de los puestos, incapacidad de hacer cumplir las obligaciones fiscales de los comerciantes, entre otros; 3) el clientelismo que algunos partidos políticos y admi-

nistraciones municipales practican con los comerciantes de los mercados, por la falta de reglas claras en la asignación de puestos por las administraciones municipales; 4) el hecho que la administración de la Tiendona⁹ depende de una administración municipal, más preocupada de los comerciantes que ocupan la plaza que de la

estructura del mercado y la fijación de precios de un producto que se comercia en la plaza y fija el precio mayorista a nivel nacional; 5) el poder del mayorista-importador en la Tiendona, quien además es en muchos casos transportista y arrendatario de tierras en Guatemala y Honduras; y 6) el poder oligopólico de los supermercados en el comercio al por menor.

Los abusos producidos a lo largo de la cadena se reflejan en los precios de intercambio en los eslabones de la distribución y en el maltrato que recibe el producto –en toda la cadena– trasladando hacia delante el riesgo de encontrarse con una mercadería y/o un bien de consumo dañado y sin ninguna posibilidad de reclamo.

La cadena de tomate también favorece al inversionista extranjero y a sus socios nacionales en detrimento del productor local al otorgar al inversionista extranjero el derecho de beneficiarse del trato preferente que recibe el producto salvadoreño en el mercado de Canadá y el beneficio que recibe por las exenciones fiscales y demás ventajas que ofrece el régimen de zona franca bajo el cual se acoge la mayor parte de la inversión extranjera en el país.

Si el potencial de pro-

ducción de tomate es alto en El Salvador, si es un producto de mucho consumo y muy rentable para quienes lo comercializan, ¿por qué la producción disminuye y la importación aumenta en proporciones iguales al incremento en el consumo?

Los conflictos de intereses entre el importador-mayorista de la Tiendona y los productores nacionales para colocar tomate en dicha plaza, lo explican en parte. Este conflicto de intereses ha llevado a los productores nacionales del norte del país a tener que buscar sus propias formas de comercialización¹⁰, –hoteles, supermercados entre otros–, por las dificultades que han enfrentado para ingresar o colocar su producto en el mercado de mayoreo. Los mayoristas-importadores controlan el mercado de tomate en la Tiendona¹¹, con los favores de

una administración municipal que, con el objetivo de ordenar, ha promovido la organización de los comerciantes creando directivas por giro que han fortalecido el cartel de mayoristas importadores de tomate y ha favorecido la organización de todos los mayoristas del mercado en la Asociación de Importadores de Frutas y Verduras del Mercado la Tiendona¹².

También existe abuso de poder de parte del comer-

Los abusos producidos a lo largo de la cadena se reflejan en los precios de intercambio en los eslabones de la distribución y en el maltrato que recibe el producto –en toda la cadena– trasladando hacia delante el riesgo de encontrarse con una mercadería y/o un bien de consumo dañado y sin ninguna posibilidad de reclamo.

ciante minorista en detrimento del productor nacional. Muchas veces pequeños mayoristas y/o minoristas ubicados en los mercados municipales, obligan al productor nacional a vender su producción a un precio por debajo del precio del proveedor mayorista¹³, debido a la dificultad que encuentra el productor nacional para proveer permanentemente a estos comerciantes y al riesgo no siempre real que este último asume de no ser abastecido por su proveedor mayorista, con quien ya tiene una relación comercial y quien muchas veces le provee a crédito.

La falta de supervisión, de información estadística oportuna, el poco conocimiento sobre el funcionamiento de la estructura de comercialización o sólo en forma parcial, la falta de colaboración entre diferentes instancias del Estado relacionadas con la actividad localizada en la Tiendona, así como la falta de transparencia en los mercados, favorecen al importador-mayorista y castigan permanentemente al productor y consumidor nacional. Por ejemplo, el poco y mal conocimiento que se tiene de los volúmenes de producción en el país, por región y época, la concentración de la oferta nacional en un solo período y la falta o poca posibilidad de cosechar en forma escalonada, explican la presión hacia abajo que ejerce sobre los precios la abundancia de pro-

Todos estos factores explican el carácter poco transparente de los mercados en los que se fijan los precios del tomate y el abuso de poder que algunos agentes ejercen en la cadena de distribución.

cadena

Vale la pena revisar los precios del tomate a lo largo de la cadena para mostrar el poder que ejercen algunos agentes en los mercados mayoristas y minoristas de distribución al fijar los precios en forma abusiva, imponer formas de pago favorables para ellos, imputar el pago del IVA en los precios mayoristas que no facturan y trasladar el costo del maltrato al que someten el producto a la contraparte más débil. Vicios que la debilidad institucional del Estado tolera, favorece y a veces amplifica:

- Cuando se observa el precio de mayoreo promedio, mes a mes, en el mercado la Tiendona no se pueden identificar distorsiones abusivas que incidan en su comportamiento. El precio promedio es muy variable, tiende a subir en período de fin de año y a bajar en período de cosecha¹⁴, y de manera general, su comportamiento sigue el de los precios mayoristas de Guatemala y Honduras¹⁵.

ducción en el período de cosecha.

Todos estos factores explican el carácter poco transparente de los mercados en los que se fijan los precios del tomate y el abuso de poder que algunos agentes ejercen en la cadena de distribución.

V.1. El precio del tomate a lo largo de la

- Ahora bien, la variación significativa es la que registran los precios mayoristas de un día a otro, esta se caracteriza por su gran volatilidad¹⁶. Entre octubre de 2003 y mayo de 2004, el precio varió en una horquilla de 6 a 20 dólares la caja de cincuenta libras. Estas variaciones de un día para otro se explican, por ejemplo, por el manejo que hacen a conveniencia, los mayoristas importadores, de los volúmenes de producto que colocan en la Tiendona para especular e incidir en los precios, ésto, debido a que el precio diario lo fijan dos o tres mayoristas-importadores, los más grandes, antes de que el tomate entre en la plaza, de forma poco o nada transparente. Un productor de las Pilas señala a propósito lo siguiente: “Antes nosotros llegábamos de noche a la Tiendona y el coyote nos pagaba un anticipo y pactábamos precio del producto; al día siguiente regresaba, nos decía ‘ahora el precio del tomate es de tanto’, tómenlo o regresen con el camión”¹⁷. La fijación de los precios es también utilizada por los mayoristas importadores como barrera a la entrada para el productor nacional que ingresa al mercado mayorista.
- El tomate importado que se comercializa en la Tiendona es de origen centroamericano, por lo que no paga arancel.

La fijación de los precios es también utilizada por los mayoristas importadores como barrera a la entrada para el productor nacional que ingresa al mercado mayorista.

Sin embargo, el mayorista-importador paga el 13% de IVA sobre la mercadería que ingresa al país que recupera directamente cuando provee a supermercados, hoteles, restaurantes y algunas instituciones del Estado, como la Fuerza Armada, el Seguro Social, entre otras. En la Tiendona, el mayorista-importador vende sin factura, pero recupera el IVA incorporándolo como costo en el precio mayorista. De cualquier manera, el consumidor final siempre paga IVA cuando consume tomate

importado y no sabemos si corregido y aumentado. Esta situación tolera comportamientos individuales y solidarios de trampa para evitar el pago de IVA, tales como: subfacturar o sobrefacturar a conveniencia del y/o los tramposos y que la institucionalidad del estado no logra controlar.

- Los precios minoristas en los mercados municipales de San Salvador se caracterizan por ser más rígidos o menos variables que los precios mayoristas. El precio de veinticinco tomates se mueve entre uno, uno cincuenta y dos dólares¹⁸, y se mantiene en el mismo precio por más tiempo. El cambio se produce cuando el precio mayorista registra una variación importante¹⁹, con el objeto de conservar lo más posible el margen de ganancia promedio. Por otro lado el

minorista compra tomates de primera y de segunda que vende mezclados en bolsas de 25 tomates, lo que le permite soportar más las variaciones que registran los precios mayoristas.

- Los precios minoristas en los mercados municipales son más bajos que los precios minoristas que fijan las cadenas de supermercado²⁰. Estos últimos aseguran un margen de ganancia superior al que registra el comerciante minorista de los mercados municipales, por el poder que ejercen, como grandes compradores y vendedores, en la fijación de los precios, lo que les permite negociar en mejores condiciones el precio con el proveedor mayorista y fijar el precio de la libra de tomate muy por encima del que se vende en los mercados minoristas municipales. La compra por consignación que fija el supermercado le permite cancelar únicamente el producto que ha vendido y no el que ha recibido, trasladando hacia atrás –al proveedor– el costo asociado al maltrato al que somete la mercadería. Por último, los márgenes de ganancia de los supermercados son altos porque los costos fijos asociados a la utilización de una superficie pequeña en el supermercado, no son elevados, como lo señalaron fuentes de los mismos supermercados.
- Por lo tanto, el precio más alto que paga el

consumidor final en los supermercados refleja el doble poder que estos ejercen en la cadena de tomate al comprar a un precio más bajo, fijar un precio de venta más alto que en los mercados municipales.

- Otra forma de abuso identificado es el traslado de costo hacia delante que incorpora el precio de venta. Este abuso consiste en incorporar en el precio de venta el costo asociado al riesgo de haber adquirido mercadería maltratada, dañada o descompuesta, por la que no puede reclamar al proveedor, imputando al consumidor el costo de cubrir el riesgo de pérdida por el tomate que ya no se vende. En el caso particular de los supermercados, éstos lo trasladan hacia atrás y hacia delante, hacia atrás a sus proveedores a través de la compra en consignación.
- Estos abusos son tolerados por falta de supervisión o control, de parte de la institucionalidad del Estado, sobre como se fijan y determinan los precios. Por ejemplo, no existe ninguna supervisión sobre la unidad de medida bajo la cual se compra y vende el tomate. En la

Los precios minoristas en los mercados municipales son más bajos que los precios minoristas que fijan las cadenas de supermercado.

Tiendona se venden cajas de 50 y 25 libras que nadie pesa, mientras que en los mercados minoristas municipales el tomate se vende por unidad (las cinco manos).

V.2 Principales zonas

de riesgo en la cadena de comercialización del tomate

Cuatro son las principales zonas de riesgo identificadas en la cadena de comercialización y en sus vínculos con la institucionalidad del Estado.

Dos son las principales zonas de riesgo de corrupción que definen las distorsiones producidas y aprovechadas por el abuso que ejercen los comercializadores de tomate en la cadena. La primera está definida por el abuso que ejercen los mayoristas importadores en sus relaciones comerciales y en sus vinculaciones con las instancias del Estado. La segunda está definida por el abuso que ejercen los supermercados, un eslabón más adelante de la cadena de distribución, al fijar el precio y forma de pago con sus proveedores y al fijar el precio minorista, trasladando hacia atrás y hacia delante el riesgo asociado al maltrato al que someten el producto los mismos supermercados.

Cabe destacar que estas distorsiones abusivas tienen un efecto expansivo en toda la cadena de comercialización hasta llegar al consumidor final, al impactar los precios a lo largo de toda la cadena.

Otro efecto expansivo es el maltrato que recibe el producto en todos los momentos de la cadena de comercialización, la imposibilidad de reclamo y la falta de control de

Cuatro son las principales zonas de riesgo identificadas en la cadena de comercialización y en sus vínculos con la institucionalidad del Estado.

calidad que impactan hasta el consumidor final.

Las otras dos zonas de riesgo identificadas se localizan en la vinculación con instancias del Estado:

La primera se ubica en las relaciones que se crean entre los comerciantes de los mercados con las admi-

nistraciones municipales, en particular entre los comerciantes de la Tiendona con la Administración Municipal de San Salvador. La calidad de esta vinculación impacta directamente en la estructura del mercado de distribución del tomate, ya que contribuye a fortalecer el poder del cartel de mayoristas-importadores.

Por ejemplo, uno de los principales conflictos entre la Municipalidad de San Salvador y los mayoristas-importadores se relaciona con la falta de transparencia en la asignación y/o el arrendamiento de los puestos, lo que se explica en parte por la falta de espacio físico en los mercados municipales y por la falta de un contrato que dé seguridad a los comerciantes del puesto que ocupan, porque las concesiones quedan a discrecionalidad de la administración. Esta situación favorece las prácticas de clientelismo político entre los comerciantes y los partidos que gobiernan el Municipio, o la venta de los puestos a precios que pueden superar los diez mil dólares.

La segunda se ubica en la relación entre los

mayoristas-importadores, supermercados y minoristas de las plazas municipales con la Dirección de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda en lo relativo al pago del IVA y al impuesto sobre la renta.

Otras zonas de riesgo fueron identificadas, muchas son el resultado de la tolerancia que genera la debilidad de muchas instituciones del Estado vinculadas. Tal es el caso, por ejemplo, de la falta o el reducido número de inspectores del Ministerio de Salud encargados de la inspección sanitaria de los puestos y productos que se comercian en los mercados; hecho que abre la puerta a las distorsiones abusivas, como el maltrato a los productos, ventas engañosas, imposibilidad de reclamo, entre otros más.

VI. Principales hallazgos de la investigación

A nivel de los hallazgos vale destacar la construcción de un concepto innovador que identifica zonas de riesgo en las relaciones que se establecen entre las empresas y el Estado, entre las empresas mismas y en las relaciones entre las empresas y sus trabajadores; entendiendo la corrupción como un obstáculo para el desempeño competitivo de las cadenas pro-

ductivas, en particular de los segmentos empresariales más vulnerables, como la MIPyME.

Uno de los principales hallazgos encontrados es que la corrupción de menor escala impacta no sólo el lugar de la cadena donde se produce y a los agentes o actores directamente involucrados, sino que impacta generalmente el desempeño de toda la cadena, en especial el de los segmentos empresariales más vulnerables y a los consumidores finales.

Se identificaron efectos diferentes que provoca la corrupción en la cadena y en los demás niveles de competitividad, al analizar el impacto según el lugar donde se produce y según el impacto que generan en los tres momentos de la cadena –provisión, transformación y distribución–, entre los cuales cabe destacar:

1. Efecto permanente: se trata de abusos producidos en un momento de la cadena que afectan definitivamente el producto final elaborado y consumido. Por ejemplo en la producción de quesos, cuando el proveedor adultera la leche que utiliza el productor de lácteos, impacta la calidad y en algunos casos el precio del queso para el consumo final.

La corrupción de menor escala impacta no sólo el lugar de la cadena donde se produce y a los agentes o actores directamente involucrados, sino que impacta generalmente el desempeño de toda la cadena, en especial el de los segmentos empresariales más vulnerables y a los consumidores finales.

2. Efecto bola de nieve: se trata de abusos que se agregan y acumulan hacia delante, porque se incorporan en la calidad del producto final que se elabora en la cadena. Así, por ejemplo, en el caso de la cadena de quesos, si al abuso del intermediario que provee leche se agregan las condiciones insalubres en las que se produce el queso y/o la falta de condiciones mínimas de higiene en la venta, almacenado o empaquetado del producto, por la falta de control y supervisión de la calidad, todos estos abusos producen irremediablemente un queso de mala calidad que impacta toda la cadena y al consumidor.

3. Distorsiones por abusos con efectos estructurales en la cadena: se trata de abusos que impactan los procesos (provisión, transformación, distribución) de la cadena, produciendo distorsiones o exclusión en los segmentos empresariales más débiles y generalmente ubicados al final de la cadena. Por ejemplo, en la cadena de pan, los abusos en la provisión de energía eléctrica y/o los altos precios de los insumos primarios por el poder que ejercen los proveedores en la fijación de los precios (caso del azúcar y la harina de trigo), llevan a las panaderías de

los segmentos más vulnerables a disminuir la calidad del pan como estrategia para mantener los precios y mantenerse en el mercado.

4. Distorsiones por abusos que impactan hacia delante y hacia atrás de la cadena: este tipo de abuso lo realiza, por ejemplo, el intermediario de insumo, al fijar al proveedor un precio más bajo que el del mercado y al fijar hacia delante un precio más alto. Este es el caso, por ejemplo, del intermediario que compra leche a las ganaderías y que provee leche a las empresas productoras de lácteos.

En la cadena de pan, los abusos en la provisión de energía eléctrica y/o los altos precios de los insumos primarios por el poder que ejercen los proveedores en la fijación de los precios (caso del azúcar y la harina de trigo), llevan a las panaderías de los segmentos más vulnerables a disminuir la calidad del pan como estrategia para mantener los precios y mantenerse en el mercado.

5. Distorsiones que impactan de adelante hacia atrás: se produce a nivel del control de calidad y las discrecionalidades que produce hacia atrás de la cadena. Así, por ejemplo, al no existir control de calidad sobre los productos de consumo, ya sea por parte del Estado u otros actores, los productores intermedios a lo largo de la cadena no están sometidos a ninguna presión para mejorar la calidad del producto que elaboran, más bien esta queda a discreción de ellos.

6. Distorsiones importadas de otras cadenas: se

produce cuando los abusos se incorporan en un producto que se elabora y es utilizado en el proceso de transformación de otra cadena. Por ejemplo la harina de trigo no solo se utiliza en la cadena de panadería sino también en la elaboración de pastas.

7. Distorsiones transversales a las cadenas: se trata de distorsiones abusivas que impactan a muchas cadenas. Tal es el caso de los servicios básicos como energía eléctrica, agua, telefonía, servicios financieros, que todas las empresas utilizan.

8. Distorsiones que afectan la cadena e involucran otros niveles de Competitividad Sistémica: es el caso de la cadena de pan, donde el oligopolio de molinos de trigo –dos molinos en total– se ha beneficiado durante más de 30 años, y hasta el año 2002, de una Ley emitida por el Consejo de Ministros de Economía de Centroamérica (COMIECO, por sus siglas) que garantizó a los molinos nacionales la exclusividad en el mercado, al prohibir la importación y exportación de harina de trigo procedente o con destino de un país de la región Centroamericana.

La corrupción de menor escala asociada a la actividad productiva tiene un carácter sistémico por la interacción que producen los actos de corrupción en las cadenas de valor y en sus vinculaciones con la institucionalidad del Estado en los diferentes niveles de Competitividad Sistémica.

Conclusión

La necesidad de mejorar el clima de negocios y de inversiones implica mejorar la transparencia de los mercados, aumentar la presión al desempeño competitivo de las empresas y mejorar la calidad de los productos que se elaboran. Para resolver esta necesidad, hay que conocer la otra cara de la moneda e identificar y remover los obstáculos que enfrentan las empresas y sus entornos productivos e institucionales

para mejorar la competitividad del país.

En este trabajo se ha mostrado que la corrupción de menor escala asociada a la actividad productiva tiene un carácter sistémico por la interacción que producen los actos de corrupción en las cadenas de valor y en sus vinculaciones con la institucionalidad del Estado en los diferentes niveles de Competitividad Sistémica. Por lo tanto, constituye un obstáculo importante para el desempeño competitivo de las cadenas productivas y de los segmentos empresariales más vulnerables, como la MIPyME.

Notas

- 1 Por captura del Estado entendemos: los intentos de las empresas para influir en la formulación de leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos –con carácter privado– a los funcionarios públicos.
- 2 En este sentido, el concepto es convergente con el concepto más amplio de la corrupción que se define como el abuso del poder público para beneficio privado. En donde la dimensión de lo público incluye al mercado.
- 3 Representa más del 99% de las iniciativas económicas no agrícolas, absorbe alrededor del 47% de la población ocupada del país, según datos de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples de 1999.
- 4 Desarrollado por Klauss Esser, Wolfgang Hillebrand, Dirk Messer y Jorg Meyer Stamer, del Instituto Alemán de Desarrollo (1994).
- 5 Gubernamentales y no gubernamentales.
- 6 Según estudio realizado por Lechevalier (1997), “*Análisis de las Cadenas Agroalimentarias del Tomate, Repollo y Cebolla en El Salvador*”. Proyecto CRECER, USAID, IICA. El flujo del comercio minorista se distribuía de la siguiente manera: 10% supermercados, 5% restaurantes y 85% detallistas. Sin embargo, el crecimiento de los centros comerciales por barrio en la ciudad de San Salvador, algunas cabeceras departamentales y ciudades del interior del país, permiten afirmar que la parte de mercado de los supermercados ha aumentado.
- 7 Según la Canasta Básica Alimentaria (CBA) que utiliza la Dirección General de Estadística y Censo, para el año 2004 se pudo estimar que una familia promedio compuesta por cuatro personas consume al menos una libra semanalmente.
- 8 Según el Anuario de Estadísticas Agropecuarias del Ministerio de Agricultura, para el año 2002 la producción nacional de tomate representó el 26.5% del consumo nacional, equivalente a 19,976 toneladas métricas, cultivadas en una superficie que cubría alrededor de 1,200 manzanas de terreno.
- 9 Donde se fijan los precios mayoristas a nivel nacional.
- 10 FIDA (2001), “*La Inserción de Horticultores/as Asociados de las Pilas y los Planes (San Ignacio y la Palma) en Segmentos Especializados del Mercado de Hortalizas entre 1998-2001*”, pág. 9 <http://www.fidamerica.cl/getdoc.php?docid=788>
- 11 Según los mismos comerciantes de la Tiendona más del 90% del tomate que se negocia en la plaza es importado. Aarón Rivas, Prensa Grafica. <http://www.archive.laprensa.com.sv/20000517/economia/Ecm2.asp>
- 12 Según estudio realizado por Lechevalier (1997), el 90% del tomate que se comercia en la Tiendona es importado.
- 13 Transportistas y mayoristas en pequeño que del interior del país viajan a comprar a la Tiendona para abastecer a los minoristas localizados en las plazas de mercado municipal fuera de San Salvador.
- 14 En El Salvador, la cosecha de tomate se concentra en los meses de junio, julio y agosto y en las zonas de riego, que son mucho menos, también en noviembre, diciembre y enero.
- 15 La casi totalidad del tomate que se comercia en la Tiendona es importado, principalmente de Guatemala y de Honduras. Para la temporada 2000-2001 el 62% del tomate importado provenía de Guatemala y el 34% de Honduras.
- 16 Los picos en los precios mayoristas de tomate transado son variables; entre octubre de 2003 y mayo de 2004, estos se situaron en una horquilla de 6 hasta 20 dólares la caja de cincuenta libras, según el monitoreo realizado en la presente investigación.
- 17 Tomado de: FIDA (2001), “*La Inserción de Horticultores/as Asociados de las Pilas y los Planes (San Ignacio y la Palma) en Segmentos Especializados del Mercado de Hortalizas entre 1998-2001*”, pág. 9 <http://www.fidamerica.cl/getdoc.php?docid=788>
- 18 Estos rangos de precios evitan la incomodidad de dar cambio; es más fácil fijar precios redondos.
- 19 Esta rigidez de los precios se explica en parte por la facilidad de dar cambio.
- 20 Según el monitoreo de precios realizado entre diciembre de 2003 y febrero de 2004, mientras el precio equivalente a una libre en el mercado San Miguelito de San Salvador era de 0.36 centavos de dólar, en los supermercados estos precios variaron entre 0.50 y 0.69 centavos de dólar por libra.